La protection des eaux souterraines de l'Ontario et exploitations agricoles intensives

Rapport spécial à l'Assemblée législative de l'Ontario

Présenté par Gord Miller, Commissaire à l'environnement de l'Ontario
27 juillet 2000

1075, RUE BAY, BUREAU 605, TORONTO, ON, M5S 2B1

Environmental
Commissioner
of Ontario

Commissaire à
l'environnement
de l'Ontario

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissioner

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissaire

Le 27 juillet 2000

L'honorable Gary Carr
Président de l'Assemblée législative
Bureau 180, Édifice de l'Assemblée législative
Province de l'Ontario
Queen's Park

Monsieur le Président,

Conformément au paragraphe 58 (4) de la *Charte des droits environnementaux de 1993*, je vous remets le rapport spécial ci-joint du commissaire à l'environnement de l'Ontario pour que vous puissiez le soumettre à l'Assemblée législative de l'Ontario.

Ce rapport spécial vise deux questions reliées aux enquêtes sur la tragédie de Walkerton que mènent la Police provinciale de l'Ontario et le Bureau du coroner en chef de la province et à l'enquête publique du juge Dennis O'Connor annoncée en juin. Je rends ce rapport public pour m'assurer de respecter mon obligation de faire rapport en premier lieu à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario,

G Miller

Gord Miller

1075 Bay Street, Suite 605
Toronto, Ontario, M5S 2B1
Tel: (416) 325-3377
Fax: (416) 325-3370
1-800-701-6454

E C O
C E O

1075, rue Bay, bureau 605
Toronto (Ontario) M5S 2B1
Tél: (416) 325-3377
Téléc. (416) 325-3370
1-800-701-6454

La protection des eaux souterraines de l'Ontario et exploitations agricoles intensives

Rapport spécial à l'Assemblée législative de l'Ontario

Introduction

Le principal objectif de la *Charte des droits environnementaux (CDE)* est de protéger, de conserver et de restaurer l'environnement naturel de l'Ontario au profit de l'ensemble des Ontariennes et Ontariens et des générations futures. La *CDE* a également pour objectif essentiel de protéger le droit des Ontariennes et Ontariens à un environnement sain. La *CDE* déclare explicitement que la réalisation de ces objectifs incombe avant tout au gouvernement de l'Ontario.

La *CDE* reconnaît également que la population de la province a la responsabilité et le droit de participer à la prise de décisions sur la qualité de l'environnement. Pour veiller à ce que les objectifs de la *CDE* sur le plan environnemental soient réalisés d'une manière ouverte et transparente, la *CDE* prévoit des niveaux minimums de participation du public lorsque le gouvernement prend des décisions importantes sur l'environnement.

Mon mandat, à titre de commissaire à l'environnement de l'Ontario, est d'examiner comment les ministères ontariens satisfont aux exigences de la *CDE* et de présenter un rapport tous les ans à l'Assemblée législative. La *CDE* me permet également de présenter à n'importe quel moment un rapport spécial au président de l'Assemblée législative sur une question ayant trait à la *CDE* qui ne devrait pas, selon moi, être différée jusqu'à la publication du rapport annuel.

Il s'agit de mon premier rapport spécial depuis que j'ai assumé les fonctions de commissaire le 1er février 2000. Le rapport vise deux questions : la protection des eaux souterraines et les exploitations agricoles intensives. Ces deux questions sont reliées aux enquêtes menées par la Police provinciale de l'Ontario et le Bureau du coroner en chef de la province et à l'enquête publique menée par le juge Dennis O'Connor, annoncée en juin dernier, à propos de la tragédie de Walkerton. Les documents figurant dans le présent rapport sont des ébauches qui ont été rédigées avant la tragédie de Walkerton. J'ai décidé de publier ce rapport spécial pour m'assurer de respecter mon obligation de faire rapport en premier lieu à l'Assemblée législative ainsi que pour faciliter la participation informée du public.

La protection des eaux souterraines de l'Ontario

Les eaux souterraines importent au bien-être économique et social et à la santé de nombre d'Ontariennes et Ontariens. Elles représentent la principale source d'eau potable de près de trois millions de personnes. De plus, elles sont couramment employées pour irriguer les récoltes et pour abreuver et laver le bétail. Un vaste éventail d'exploitations commerciales font également usage des eaux souterraines, dont des installations industrielles, des usines d'embouteillage d'eau, des terrains de golf et des exploitations d'extraction d'agrégats.

Les eaux souterraines soutiennent les écosystèmes en irriguant constamment les terres marécageuses et en contribuant jusqu'à 20 pour 100 du débit des cours supérieurs. Dans certaines régions de la province, au cours des périodes de temps sec, lorsque le débit des eaux de surface diminue, le gros du débit des cours d'eau peut être attribué aux eaux souterraines. En outre, les eaux souterraines influent sensiblement sur la qualité de l'eau. Le débit constant et la qualité des nappes aquifères et des cours supérieurs soutiennent l'habitat des poissons, de la faune et de la flore et attribuent une valeur écologique et esthétique à l'environnement, dont jouit l'ensemble des Ontariennes et Ontariens.

Des quantités adéquates d'eau souterraine propre sont requises pour combler ces besoins humains et écologiques. Les nappes aquifères sont alimentées en majeure partie par l'eau pluviale et la neige. Tant que l'on ne puise pas l'eau contenue dans ces aquifères plus rapidement que ceux-ci ne sont réapprovisionnés, les eaux souterraines demeurent une ressource renouvelable. Cependant, la construction domiciliaire et l'intensification de l'utilisation des terres dans les régions rurales du sud de l'Ontario exercent des pressions extraordinaires sur les eaux souterraines, et l'on craint que certains aquifères ne s'épuisent plus rapidement qu'ils ne sont réapprovisionnés.

Par exemple, certaines exploitations commerciales, plus particulièrement les usines d'embouteillage d'eau, consomment toute l'eau qu'elles puisent. Lorsque les eaux souterraines servent à l'irrigation, plus de 70 pour 100 de l'eau puisée s'évapore ou s'écoule sous forme d'eau de ruissellement. Les municipalités et les industries consomment environ 10 pour 100 de l'eau puisée. Parallèlement, les terres agricoles et les espaces verts sont transformés en secteurs bâtis. La capacité des terres asphaltées ou transformées en secteurs bâtis d'absorber l'eau pluviale et de la retourner aux aquifères étant réduite, les précipitations s'écoulent directement dans les cours d'eau.

De plus, la quantité d'eau souterraine a une forte incidence sur la qualité de l'eau, la réduction du débit pouvant aggraver les effets de la contamination. Les eaux souterraines peuvent être contaminées par les fuites des réservoirs souterrains, les activités agricoles, le lixiviat provenant des décharges, les rejets et les déversements des installations industrielles et les pesticides et les engrais des terrains de golf. En outre, un grand nombre de résidents des régions rurales emploient des fosses septiques qui peuvent, si elles ne sont pas bien entretenues, menacer la qualité des eaux souterraines.

Étant donné l'importance environnementale et économique des eaux souterraines, le gouvernement de l'Ontario, de concert avec d'autres intervenants comme les municipalités, l'industrie, les exploitations agricoles et les groupes environnementaux, doit assurer la protection et la gestion de ces ressources au profit des générations actuelles et futures. Cependant, le gouvernement ne dispose pas actuellement d'une stratégie globale de protection des eaux souterraines. Dans ses quatre rapports annuels précédents, le commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) a exhorté le gouvernement de l'Ontario à élaborer une stratégie de gestion et de protection des eaux souterraines en consultation avec les intervenants clés et le public.

En quoi consisterait une stratégie de gestion et de protection des eaux souterraines?

En avril 1997, le CEO a indiqué qu'une stratégie de gestion et de protection des eaux souterraines pourrait comprendre de nombreux éléments interdépendants, dont :

- un inventaire public des ressources en eau souterraine et un système de gestion des données;
- un réseau de surveillance à long terme des niveaux des principaux aquifères;
- un système permettant de repérer et de protéger les aquifères et les zones d'alimentation des nappes aquifères sensibles;
- un inventaire des utilisations actuelles et antérieures des eaux souterraines et des sources de contamination des eaux souterraines, et une évaluation de leurs répercussions éventuelles sur la santé et les écosystèmes, y compris les répercussions cumulatives;
- un solide programme de réglementation visant à prévenir la contamination;
- une évaluation économique de la valeur des eaux souterraines, y compris la valeur actuelle et la valeur de remplacement;
- une méthode pour coordonner la prise de décisions entre tous les ministères et organismes responsables des eaux souterraines.

Dans les rapports qu'ils ont présentés en mars 1999 au CEO, le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) et le ministère des Richesses naturelles (MRN) ont déclaré qu'ils étaient des partenaires actifs dans l'élaboration, par le ministère de l'Environnement (ME), d'une stratégie sur les eaux souterraines. Pourtant, malgré le fait que les ministères ont assuré le CEO qu'ils travaillaient à l'élaboration d'une telle stratégie, aucune n'a été proposée. On pense que la tragédie de l'eau contaminée de Walkerton à la fin de mai 2000 est reliée à la contamination des eaux souterraines par les eaux de ruissellement issues des exploitations agricoles locales, ce qui porte à croire que la nécessité de protéger les nappes aquifères est toujours aussi grande.

Concurrence pour les eaux souterraines

Dans de nombreuses régions de la province, les résidents et les entreprises des régions rurales, qui auparavant pouvaient compter sur de vastes ressources en eau souterraine, constatent maintenant qu'ils doivent partager les ressources existantes avec un nombre croissant d'utilisateurs commerciaux et suburbains et avec des exploitations agricoles plus intensives. Dans certains cas, des différends ont éclaté. Au cours des deux dernières années, les niveaux de précipitation plus faibles que la moyenne et les températures plus élevées que la normale saisonnière dans le sud de l'Ontario ont exacerbé ces différends.

Les reportages des médias du sud-ouest de l'Ontario au cours de l'exercice ont relaté les différends qui sont survenus en raison de la concurrence pour les eaux souterraines. Par exemple, au début de 2000, certains agriculteurs de la région ont dit craindre que les limites de prélèvement d'eau imposées par le ME les empêchent d'irriguer leurs récoltes au cours de la saison de croissance estivale de pointe. Le ME a plus tard assoupli ces limites. En retour, les exploitations agricoles et les groupes agricoles locaux se sont engagés à élaborer une stratégie de gestion de l'eau pour la région. Dans d'autres cas, des résidents d'une localité ont exprimé leurs préoccupations à propos de l'épuisement et de la contamination éventuels des eaux souterraines après qu'une usine d'équarrissage et une exploitation d'extraction d'agrégats ont présenté des demandes au ME pour obtenir la permission de prélever de grandes quantités d'eau souterraine.

Certains résidents ont employé le processus de la *Charte des droits environnementaux (CDE)* leur permettant de présenter des commentaires à l'égard d'une proposition affichée au Registre environnemental pour essayer de résoudre leurs différends concernant les eaux souterraines. Par exemple, huit personnes ont écrit au ME pour lui demander de rejeter une demande de permis de prélèvement d'eau souterraine présentée par un terrain de golf, craignant que leurs besoins domestiques et agricoles en eau ne soient compromis. L'auteur de la demande a plus tard retiré sa demande, en partie en raison de la vive réaction qu'elle a suscitée auprès du public. Dans trois autres cas, des résidents ont contesté des décisions du ME d'accorder des permis de prélèvement d'eau souterraine en demandant l'autorisation d'interjeter appel aux termes de la *CDE*.

Gestion commune des eaux souterraines

Plusieurs ministères provinciaux sont responsables de certains aspects de la gestion des eaux souterraines de concert avec les municipalités, les offices de protection de la nature et d'autres organismes provinciaux et fédéraux. Parmi les principaux ministères ayant un intérêt dans la gestion de l'eau, citons le ministère de l'Environnement, le ministère des Richesses naturelles, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (MAAARO) et le ministère des Affaires municipales et du Logement. Comme si cette situation n'était pas déjà assez complexe, différents ministères et organismes fédéraux, provinciaux et municipaux administrent des douzaines de politiques, de lois et de règlements liés aux eaux souterraines.

a) *Rôle du ministère de l'Environnement*

Le ME joue un rôle clé dans la gestion des eaux souterraines, car c'est lui qui administre la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario (LREO)*. Aux termes de la *LREO*, quiconque prélève plus de 50 000 litres d'eau souterraine ou de surface par jour doit obtenir un permis de prélèvement d'eau (PPE). Auparavant, les PPE étaient émis selon le principe du premier arrivé, premier servi. Lorsqu'un différend survenait, le ME pouvait utiliser les PPE pour répartir les eaux souterraines disponibles entre les utilisateurs concurrents. Par le passé, le rôle de l'eau dans l'écosystème était une considération importante, mais n'était pas un facteur primordial.

En avril 1999, le ME a adopté un nouveau règlement, le règlement sur le prélèvement et les transferts d'eau, qui établit les critères dont le personnel du ME doit tenir compte avant de délivrer un PPE. Le personnel du ME doit maintenant tenir compte en priorité des répercussions du PPE sur les fonctions naturelles de l'écosystème. Il peut également, à sa discrétion, prendre en considération les répercussions du permis sur les éleveurs de bétail, sur les systèmes municipaux d'alimentation en eau et d'égouts, sur les exploitations agricoles et sur les puits domestiques, et déterminer s'il est dans l'intérêt public d'accorder le permis.

Ce nouveau règlement représente une étape positive, mais le ME doit encore apporter certains changements importants pour appuyer la mise en oeuvre efficace du règlement. Par exemple, le ME n'a pas mis à jour son document de 1994 sur les politiques et lignes directrices de gestion de l'eau, forçant ainsi le personnel du ME, les auteurs de demande de PPE et les résidents à interpréter le nouveau règlement en fonction de chaque cas. Dans une décision qu'elle a rendue en décembre 1999, la Commission d'appel à l'environnement a noté que le règlement risquait de ne pas être interprété de façon uniforme ou appropriée. Le membre de la Commission a noté que le ME pourrait, à l'avenir, axer davantage l'octroi de ce type de permis sur une approche écosystémique. Non seulement le personnel du ME a besoin de politiques mises à jour, mais il a également besoin de données plus précises sur les ressources en eau souterraine, notamment en ce qui concerne les répercussions cumulatives qu'aurait l'octroi de nombreux permis de prélèvement d'eau à partir du même aquifère ou bassin hydrographique, pour pouvoir évaluer les demandes de PPE efficacement.

Le ME n'a pas utilisé efficacement la *CDE* et son nouveau règlement sur le prélèvement et les transferts d'eau pour gérer les différends à l'égard des eaux souterraines. Au cours des dernières années, de nombreux résidents ont communiqué avec le CEO pour exprimer leurs préoccupations à propos du manque d'information dans les avis affichés au Registre, du fait que les avis affichés au Registre représentent les seules formes d'avis qui leur ont été fournis et du fait que les répercussions de leurs commentaires sur le processus décisionnel n'avaient pas été adéquatement expliquées. Dans certains cas, le CEO a encouragé ces résidents à écrire au ME pour lui demander de fournir, pour ces propositions, des possibilités de participation accrue du public, comme des réunions publiques, des journées portes ouvertes ou même des séances de médiation. À ce jour, rien n'indique que le ME ait jamais sérieusement pris ces demandes en considération ou que des consultations publiques de ce type aient jamais été effectuées, comme le prévoit la *CDE*.

Les renseignements contradictoires présentés par les médias à propos des politiques du ME sur les eaux souterraines ont aggravé le malaise du public. Au printemps de 1999, de nombreux médias ont relaté que le ME avait imposé un moratoire sur la délivrance de nouveaux PPE dans certaines régions de la province. En réponse aux demandes de renseignements du CEO, le ME a précisé qu'un moratoire n'avait jamais été imposé, mais a indiqué que le ministère étudiait plus attentivement les demandes de PPE. Pourtant, pendant un certain nombre de mois, de nombreuses sources médiatiques et certains représentants du gouvernement ont continué de relater qu'un moratoire sur la délivrance de nouveaux PPE était en place. De plus, aucune information sur les changements au processus d'examen des demandes de PPE n'a été affichée au Registre aux fins de consultation publique.

En octobre 1999, le ministre de l'Environnement a déclaré que depuis mai 1999 le personnel du ministère avait mis à jour ses procédures et fixait maintenant des délais stricts ou des dates d'expiration lorsqu'il octroyait des permis. Le CEO a passé en revue 60 avis de décision concernant des PPE affichés entre mai 1999 et mars 2000. Près de la moitié de ces avis ne précisait pas la date d'expiration du permis. Des autres avis qui précisaient une date d'expiration, 13 avaient été octroyés pour une durée de 10 ans et les autres avaient été octroyés pour des périodes allant d'une durée indéfinie à un an.

Le public doit être confiant que le ME assure la gestion efficace des eaux souterraines de l'Ontario. Notre examen de la question suggère que le ME devrait former son personnel pour lui apprendre la façon d'appliquer les critères établis dans son nouveau règlement. De plus, le personnel a besoin de données plus précises pour prendre des décisions éclairées sur les eaux souterraines.

b) Rôle des autres ministères

Les autres ministères ont des responsabilités importantes à l'égard des eaux souterraines, mais les différents programmes, lois et règlements provinciaux en la matière favorisent l'établissement d'objectifs contradictoires.

Par exemple, le MAAARO dispense des conseils aux propriétaires ruraux sur l'utilisation de puits et encourage l'adoption de pratiques agricoles dont les répercussions sur la qualité et le volume des eaux souterraines sont minimales. Le ministère administre également la *Loi sur le drainage* qui permet légalement aux propriétaires ruraux d'effectuer le drainage de leurs terres et d'en partager les coûts. De plus, la *Loi sur le drainage* encourage les agriculteurs à accroître la productivité des terres agricoles en effectuant le drainage des terrains bas, une pratique qui risque de détourner l'eau des aquifères.

Le MRN assure la gestion de l'habitat aquatique et procure un soutien aux offices de protection de la nature aux termes de la *Loi sur les offices de protection de la nature* pour leur permettre de contrôler les inondations et l'érosion et d'assurer l'aménagement des bassins hydrographiques. Cependant, la *Loi sur les ressources en agrégats*, administrée par le MRN, favorise les activités d'extraction de ressources pouvant altérer le débit des eaux souterraines.

Le MAML a établi, dans la déclaration de principes provinciale (DPP) faite aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, des politiques dont les municipalités doivent tenir compte pour prendre des décisions en matière d'aménagement du territoire qui peuvent avoir une incidence sur les eaux souterraines. La DPP fait état de la nécessité pour les municipalités de protéger la qualité et le volume de l'eau, mais cette politique n'impose aucune obligation juridique et ne doit être prise en considération que par les urbanistes municipaux et les promoteurs. De plus, c'est le ME, et non le MAML, qui est tenu d'assurer le respect de cet élément de la DPP.

La Commission des normes techniques et de la sécurité administre la *Loi sur la manutention de l'essence* et en assure l'exécution, pour le compte du ministère de la Consommation et du Commerce. La *Loi*, de même qu'un éventail de règlements et de politiques y afférents, renferme un certain nombre de dispositions relatives à la prévention des déversements d'essence par les exploitants de stations-service.

En bref, on peut dire que le cadre législatif et politique actuel de gestion des eaux souterraines est fragmenté et non coordonné. Les ministères ne disposent pas d'une stratégie publique qui précise comment établir les priorités et comment les ministères peuvent coordonner leurs efforts et travailler avec tous les intervenants pour traiter de la question des objectifs contradictoires contenus dans les différentes lois et politiques.

Initiatives récentes

Au cours des dernières années, les ministères ont entrepris plusieurs initiatives. En voici quelques exemples :

- Fonds provincial de protection des eaux : En 1997, le ME a créé un fonds de 200 millions de dollars, plus de 3,5 millions de dollars de ce montant ayant été affectés à la réalisation par les municipalités d'études sur la gestion des eaux souterraines.

- Le *Municipal Watershed Action Guide* : Ce guide, publié en 1998, a été préparé par le MRN, le ME et le MAML pour aider les résidents des bassins hydrographiques, les conseils municipaux et le personnel des municipalités, les organismes non gouvernementaux et les établissements d'enseignement à lancer, préparer et mettre en oeuvre des plans de gestion des bassins hydrographiques.

- Une bande vidéo éducative intitulée *Groundwater: Our Hidden Treasure* : En octobre 1999, le ME a publié cette bande vidéo pour accroître la sensibilisation à l'importance des eaux souterraines pour l'environnement, l'économie et les collectivités ontariennes.

Au cours de l'exercice, les ministères ont commencé à prendre d'autres initiatives dans le but de coordonner leurs efforts de gestion des eaux souterraines.

Comité ontarien de gestion de l'eau

En février 1999, le ME, le MRN, le MAML, le MAAARO et le ministère du Développement économique et du Commerce (MDEC) ont formé le Comité ontarien de gestion de l'eau (COGE). Ce comité a été mis sur pied pour coordonner les programmes provinciaux de gestion de l'eau et la réponse du gouvernement aux questions liées à l'eau, et élaborerait actuellement une « orientation stratégique » provinciale sur l'eau. Le ME a indiqué au CEO que le COGE élaborait un plan intégré pluriannuel sur la gestion de l'eau. Cependant, à ce jour, le ministère n'a fourni aucune autre information.

Stratégie de gestion de la lutte contre la sécheresse

En réaction au temps sec qui a sévi presque partout en Ontario en 1999 et en 2000, le COGE a commencé à élaborer une stratégie ontarienne de gestion de la lutte contre la sécheresse. Ce faisant, les ministères consultent les intervenants clés et encouragent la conservation de l'eau. Par exemple, le ME travaille avec les groupes d'intervenants pour préciser comment il entend administrer la modification des PPE si le temps sec se poursuit.

Base de données sur les eaux souterraines

Le ME reconnaît qu'il a besoin d'une base de données détaillée sur les eaux souterraines de l'Ontario pour avoir de l'information sur la qualité, l'emplacement et le volume des eaux souterraines. Par conséquent, le ministère s'affaire à mettre au point une carte des aquifères et un réseau de surveillance des eaux souterraines. Il s'agit là d'une initiative importante depuis longtemps attendue. Bien que le ME se soit engagé à consacrer six millions de dollars sur une période de trois ans pour élaborer un programme de surveillance, la mise en oeuvre de ce système prendra sans doute beaucoup plus de temps. Entre-temps, on continuera d'octroyer des permis de prélèvement d'eau et de prendre des décisions en matière d'aménagement du territoire sans bénéficier de renseignements précis.

Que signifient ces initiatives?

Vers la fin des années 1990, les initiatives prises par les ministères en ce qui concerne les eaux souterraines étaient axées sur des processus, comme le versement de fonds ou l'élaboration de documents d'information. La plupart de ces initiatives ont entraîné la création d'outils et de méthodes visant à aider les municipalités et les offices de protection de la nature à faire face à la dévolution des responsabilités du ministère à leur endroit.

Les plus récentes initiatives sont élaborées et mises en oeuvre de façon disparate sans que le public en soit adéquatement informé ou ait la possibilité concrète de présenter des commentaires. La création du COGE et la mise sur pied d'une stratégie de gestion de la lutte contre la sécheresse et d'une base de données sur les eaux souterraines sont toutes d'excellentes initiatives. Cependant, en raison du manque de transparence dans l'élaboration de ces récentes initiatives, il est difficile pour les Ontariennes et Ontariens de comprendre l'approche adoptée par le gouvernement en matière de gestion des eaux souterraines, de même que l'incidence de ces initiatives sur les utilisateurs des eaux souterraines ou l'environnement. Les plus récents projets ministériels et le

cadre actuel de lois, de règlements et de politiques ne sont rien de moins qu'un ensemble de mesures disparates.

Que risque-t-il de survenir si les ministères négligent d'agir

L'Ontario a un besoin pressant d'une stratégie de protection et de gestion des eaux souterraines, comme le prouvent les pressions exercées sur les ressources en eau souterraine de l'Ontario et la gestion fragmentée de celles-ci. L'un des éléments clés de cette stratégie est la protection des approvisionnements en eau souterraine. L'absence de stratégie ministérielle sur les eaux souterraines aura plusieurs répercussions négatives, dont l'accroissement du nombre de différends à propos des eaux souterraines dans les régions rurales de l'Ontario et dans les régions urbaines qui emploient les eaux souterraines à des fins municipales et industrielles. De plus, il est fort possible qu'un grand nombre de permis de prélèvement d'eau soient octroyés et que de nombreuses décisions en matière d'aménagement du territoire soient prises sans que l'on dispose de renseignements adéquats sur la disponibilité des eaux souterraines. Enfin, les décisions concernant les eaux souterraines ne seront pas prises de façon transparente et responsable, contrairement aux objectifs de la *CDE*.

En guise de conclusion, le profil d'une stratégie globale et clairement définie sur les eaux souterraines n'a pas encore été dressé. Le CEO exhorte les ministères à élaborer et à mettre en oeuvre une stratégie sur les eaux souterraines dans les plus brefs délais en consultation avec les intervenants clés et le public. De plus, le CEO encourage le ME à employer des mesures de participation accrue du public pour tenir le public au courant et essayer de résoudre les controverses avant qu'elles ne deviennent des différends.

Exploitations agricoles intensives

Bien que la production agricole en Ontario se soit accrue au cours des dernières décennies, le nombre d'agriculteurs dans la province a diminué au cours de cette même période, et la taille d'une exploitation agricole moyenne a sensiblement augmenté. De nos jours, le quart des exploitations agricoles de l'Ontario génèrent les trois quarts des recettes agricoles. Bien qu'il soit toujours possible pour les petites exploitations agricoles de prospérer en Ontario, les nouvelles exploitations agricoles sont souvent des exploitations intensives à niveau élevé d'investissement, qui comptent un très grand nombre de bestiaux. Les exploitations agricoles comptant 3 000 porcs ou plus ou 1 200 bovins sont de plus en plus courantes. Selon le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario (MAAARO), une exploitation agricole intensive serait une installation ayant plus de 10 000 porcs ou de 1 500 vaches laitières. À mesure que cette nouvelle forme d'agriculture se répand, il est possible que les lois environnementales créées lorsque des exploitations agricoles de plus petite taille étaient la norme ne puissent suffire à parer aux risques environnementaux associés aux exploitations agricoles plus intensives.

La gestion des éléments nutritifs, plus particulièrement ceux tirés du fumier, est l'un des principaux risques environnementaux en agriculture. Lorsque le fumier est entreposé, manipulé, ou épandu de façon inappropriée, il peut porter atteinte à la qualité du sol, de l'eau et de l'air. Habituellement, le fumier brut est épandu sur les champs agricoles pour les fertiliser. Il peut s'agir d'une pratique raisonnable du point de vue environnemental, tant que les agriculteurs ont une superficie de culture suffisante pour absorber le fumier que produisent leurs bestiaux. Cependant, les nouvelles exploitations agricoles à grande échelle produisent de vastes quantités de fumier et ne disposent souvent pas d'une superficie de culture suffisante pour en disposer. L'Ontario compte actuellement 3,4 millions de cochons (environ 400 000 dans le comté de Huron seulement) qui produisent autant d'excréments que les 10 millions de personnes de la province.

L'épandage d'une quantité excessive de fumier peut provoquer un ruissellement en direction des cours d'eau ou la lixiviation des éléments nutritifs du sol dans les eaux souterraines. Le ruissellement provoque la croissance additionnelle d'algues et d'autres plantes aquatiques, qui peuvent rendre l'eau impropre à la consommation ou à la baignade. De plus, la croissance excessive de plantes aquatiques réduit les niveaux d'oxygène dans l'eau, ce qui tue des poissons. Une quantité excessive d'azote (sous forme de nitrate) peut rendre les eaux souterraines impropres à la consommation, particulièrement pour les nourrissons et les personnes âgées. Le nitrate d'ammonium et le sulfate d'ammonium qui se dégagent des installations où sont logés des animaux peuvent porter atteinte à la santé des êtres humains et des animaux. Les épidémiologistes ont récemment constaté que les Ontariennes et Ontariens vivant dans des régions rurales où l'on trouve un grand nombre de bestiaux risquent davantage de contracter des infections toxiques reliées à l'E. coli. Certains experts soupçonnent que la contamination de l'eau

potable par l'E. coli qui a tué plusieurs personnes à Walkerton, en Ontario, en mai 2000 est reliée au fumier.

Les résidents d'un certain nombre de municipalités rurales de l'Ontario se sont plaints, au cours des dernières années, de la manutention du fumier dans les grandes exploitations d'élevage de bétail. Plusieurs importants déversements et fuites de fumier ont avivé les préoccupations du public. Des groupes de citoyens ont récemment été mis sur pied dans la région de London, dans le comté de Bruce et dans les environs de Peterborough pour remédier aux problèmes reliés aux exploitations agricoles intensives et à la gestion du fumier. Au cours des deux dernières années, de nombreux comtés et cantons des régions rurales de l'Ontario ont essayé de remédier au problème en prenant des règlements qui imposaient un moratoire à court terme sur les nouvelles exploitations d'élevage de bétail à grande échelle ou qui exigeaient la mise en place de plans de gestion du fumier. Ces municipalités ont également exhorté le gouvernement provincial à intervenir, car, selon elles, les municipalités ne disposent pas des outils législatifs nécessaires pour résoudre la question de la gestion du fumier.

Le MAAARO favorise depuis longtemps une approche volontaire de la gestion des risques environnementaux liés au fumier. Depuis 1993, le MAAARO a procuré un soutien technique au Programme des plans agro-environnementaux, qui encourage les agriculteurs à dresser volontairement des plans agro-environnementaux, dont des plans de gestion du fumier. Le programme a reçu un financement d'environ 15 millions de dollars dans le cadre du Plan vert d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. En vertu du Programme, les agriculteurs disposant de plans d'action revus par leurs pairs sont admissibles à des fonds d'encouragement pouvant aller jusqu'à 1 500 $ pour amortir leurs dépenses. Le MAAARO a indiqué au CEO en février 2000 que plus de 17 000 personnes avaient assisté aux ateliers offerts dans le cadre du Programme dans l'ensemble de l'Ontario, ces personnes représentant environ 30 pour 100 de la superficie culture de l'Ontario. En outre, les agriculteurs ont utilisé les fonds d'encouragement pour effectuer 7 000 projets d'amélioration environnementale. On ne sait pas vraiment combien de ces projets portaient sur la gestion du fumier.

Le MAAARO a évité d'adopter des mesures réglementaires pour remédier au problème de la gestion du fumier. Il n'existe aucune norme ayant force exécutoire pour la construction d'installations d'entreposage du fumier ou pour l'épandage du fumier. Par exemple, il n'existe aucune règle interdisant l'épandage du fumier sur des champs dont le drainage se fait au moyen de tuyaux. Il n'existe non plus aucun mécanisme de surveillance pour veiller à ce que les agriculteurs emploient les meilleures pratiques de gestion du fumier. En outre, les mesures législatives environnementales de l'Ontario exemptent certains éléments particuliers des pratiques de gestion du fumier. Par exemple, les exigences en matière de gestion du fumier de la *Loi sur la protection environnementale (LPE)* ne s'appliquent pas aux déchets animaux (des certificats d'autorisation et des manifestes ne sont pas requis).

En 1998, la *Loi de 1998 sur la protection de l'agriculture et de la production alimentaire* (*LPAPA*) a accru la protection dont jouissaient les agriculteurs contre les plaintes des voisins. La nouvelle *LPAPA* précise également qu'un règlement municipal ne peut restreindre une pratique agricole si cette pratique est jugée « normale » par la Commission de protection des pratiques agricoles normales. Le rapport annuel du CEO de 1998 notait qu'il était possible, en raison de cette nouvelle loi, que les rejets des exploitations agricoles ne soient pas traités aussi vigoureusement que les émissions et les rejets industriels. Le CEO a indiqué qu'il continuerait de surveiller les répercussions de cette nouvelle loi et d'en faire état. En fait, on s'est déjà fondé sur cette loi pour annuler un règlement municipal qui tentait de contrôler les exploitations agricoles intensives dans le canton de Biddulph.

En 1998, le canton de Biddulph, au nord de London, a essayé de restreindre la taille maximale des exploitations agricoles en fixant le nombre maximal de bestiaux qu'une exploitation agricole pouvait avoir, en partie pour protéger les puits locaux tirant leur eau d'aquifères peu profonds, qui, dans certains cas, se trouvent à moins de six pieds de la surface. Le canton avait également l'intention d'exiger que les agriculteurs dressent un plan de gestion des éléments nutritifs et soient propriétaires d'au moins les deux tiers des terres requises pour l'épandage du fumier prévu par ce plan. Un éleveur de porcs a prétendu que ce règlement avait pour conséquence de restreindre une pratique agricole normale, ce qu'a confirmé la Commission de protection des pratiques agricoles normales suite à une audience. La Commission a décidé que les municipalités pouvaient en principe imposer un plan de gestion des éléments nutritifs aux exploitations agricoles intensives, mais a noté que la plupart des éleveurs de bétail avaient des plans informels qu'ils mettaient rarement par écrit. La Commission a également décidé que le fait de calculer la superficie de culture disponible aux fins d'épandage du fumier en fonction des terres dont l'agriculteur est propriétaire n'était pas une pratique agricole normale. Un groupe de citoyens de la région conteste actuellement cette décision auprès d'une cour d'appel de l'Ontario, l'appel mettant en cause l'éleveur et la Fédération de l'agriculture de l'Ontario.

Pour faire face aux problèmes liés au fumier, le ministère de l'Environnement a, dans certains cas, entamé des poursuites et pris des arrêtés aux termes de la *LPE*. En 1998, le ME a pris un arrêté à l'endroit d'un éleveur propriétaire de 1 000 porcs dans le canton de Hope, lui ordonnant de fournir de l'eau en bouteille à sept familles dont les puits avaient été contaminés. En 1999, le ME a ordonné à l'éleveur de creuser de nouveaux puits plus profonds pour chacune des familles touchées. En 1999, un producteur de viande de porc de la région de Chatham a été poursuivi aux termes de la *Loi sur la protection environnementale* pour avoir rejeté environ 1,5 million de litres de fumier de porc, dont une certaine quantité a atteint une canalisation d'égout et le lac Érié. De plus, Environnement Canada a porté des accusations contre une installation de production de viande de porc aux termes de la *Loi sur les pêches* en 1999. Il s'agissait de la première poursuite de ce genre en Ontario.

D'autres territoires, dont le Nouveau-Brunswick et le Québec, ont établi des normes réglementaires de gestion du fumier. Aux États-Unis, l'Environmental Protection Agency a

récemment annoncé que les exploitations agricoles à grande échelle devront se procurer des permis dans le cadre du National Pollutant Discharge Elimination System, comme le font déjà les usines. De nombreux États américains ont également pris des mesures réglementaires. Environ la moitié de ces États exigent que les exploitations agricoles dressent des plans de gestion du fumier. Certains États interdisent également l'épandage du fumier pendant l'hiver, lorsque le risque de ruissellement sur le sol gelé est élevé.

En janvier 2000, le MAAARO a entrepris une consultation publique sur les exploitations agricoles intensives en Ontario, avec l'appui du ministère de l'Environnement, une proposition en ce sens ayant été affichée au Registre. Six réunions publiques très courues ont eu lieu dans les régions rurales de l'Ontario sur les répercussions environnementales des exploitations agricoles intensives, dont la détérioration de la qualité de l'eau, les dommages causés à la terre et les odeurs. Nombre des participants à ces réunions favorisaient la mise en place d'un système réglementaire provincial de gestion du fumier. En outre, plus de 400 commentaires ont été présentés. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales a reçu un rapport sommaire en avril 2000. Il s'est engagé à rendre le rapport public et à déposer un projet de loi sur les exploitations agricoles intensives d'ici l'été 2000.

En 1998, le MAAARO a éliminé de sa déclaration sur les valeurs environnementales plusieurs des engagements qu'il avait pris sur le plan environnemental, dont l'engagement de veiller au développement de secteurs agricole et alimentaire respectueux de l'environnement et écologiquement viables. Le rapport annuel du CEO de 1998 notait que ces changements étaient décevants et n'étaient pas conformes à l'un des objectifs de la *CDE* qui est d'assurer la pérennité de l'environnement. On s'attend à ce que cette tendance à l'intensification de l'agriculture se poursuive au cours de la prochaine décennie. Les Ontariennes et Ontariens ont déjà manifesté des préoccupations à propos de l'industrialisation des exploitations agricoles. Il est probable que ceux-ci soient de plus en plus préoccupés par la question de la gestion des répercussions environnementales de ces exploitations au cours des prochaines années. Il est également probable que les Ontariennes et Ontariens s'attendent à ce que le MAAARO veille au développement de secteurs agricole et alimentaire respectueux de l'environnement et écologiquement viables.